SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 27 minutos)

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"CARPETA Nº 472/2006.- SOCIEDADES COMERCIALES. Usufructo de acciones (Se incorpora párrafo al inciso cuarto del artículo 308 de la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989). Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo.

CARPETA Nº 507/2006.- FUNDACIÓN TELETÓN. Se le otorga un crédito por los Impuestos al Valor Agregado y de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social, incluidos en las adquisiciones de bienes y servicios destinados a la construcción del Centro Nacional de Rehabilitación Pediátrico. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes".

La Comisión de Hacienda del Senado tiene el gusto de recibir al contador José Aneiros, Presidente de AFINDU -Asociación de Afectados por Intereses de Usura en el Uruguay- y al procurador Jorge Ranero, a quienes cede el uso de la palabra, no sin antes pedirles brevedad en el planteo que vayan a realizar teniendo en cuenta que ya los hemos recibido en otras ocasiones y tenemos los antecedentes que nos han hecho llegar en esas oportunidades. De todas maneras, como la Comisión está tratando el proyecto de ley sobre normas para atender la problemática de la usura, entendíamos que era hasta simbólico recibirlos; pero reitero que como los planteos de ustedes son conocidos por nosotros, les pediríamos la mayor brevedad posible.

SEÑOR ANEIROS.- En realidad, estamos continuando el planteo que habíamos iniciado en la sesión a la que habíamos sido invitados en octubre, que debimos interrumpir, porque el proyecto de ley recién había llegado del Poder Ejecutivo y la mayoría de los señores Senadores aún no tenían conocimiento de su contenido. Además, estábamos hablando de proyectos distintos, porque -no sé si recordarán los señores Senadores- teníamos el del Poder Ejecutivo y esta Comisión ya tenía alguna modificación que se le había introducido. Ahora sí esperamos hablar en el mismo lenguaje, porque -al menos yo- tengo entendido que la última versión es del 11 de mayo de 2006 y supongo que será el mismo proyecto que ustedes tienen a estudio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es importante aclarar que hay una versión con algunas pequeñas modificaciones que en este momento la Secretaría les va a entregar, a los efectos de que estén actualizados de toda la información.

SEÑOR ANEIROS.- Al 18 de mayo hicimos otra corrección, por lo que esperamos que después de nuestra intervención de hoy, tengamos otra a partir de mañana.

Lo primero que debemos determinar con total precisión es cuáles son los factores que originan la usura en el Uruguay. Entendemos que son siete.

En primer lugar, hay un control parcial del mercado financiero, porque se controlan Bancos y administradoras de crédito, pero no se hace lo propio con las falsas cooperativas de ahorro y crédito. Estimamos que la población perjudicada asciende a 400.000 personas. Cuando hablamos de falsas cooperativas, nos referimos a por lo menos trece -que hemos denunciado a los organismos de contralor- que son: CASH, COSAC, CACSOE, OCAC, ASCAM, SOCACI, COACC, COSUR, COLON, CEAC, Artigas, CODAC y COPROBIEN. Entre ellas hay dos grupos económicos integrados: uno de ellos, por ASCAM y SOCACI; y, el otro, por COACC, COSUR y COLON. La más grande de ellas es CASH, con 100.000 asociados; luego le siguen COSAC, con 50.000; CACSOE, con 40.000, y COPROBIEN, con 30.000. Después está el grupo COACC, COSUR, COLON, que estimamos en 80.000 afiliados, pero no tenemos datos ciertos; quien seguramente los tiene es la Auditoría Interna de la Nación. En el caso del grupo ASCAM-SOCACI, estimamos en 50.000 los afiliados y los de la

Cooperativa Artigas en 25.000. El resto está integrado por OCAC, CEAC y CODAC, que estimamos en 60.000 afiliados.

Aparte de no controlarse el crédito otorgado por estas falsas cooperativas, tampoco se realiza el control del crédito comercial o llamado "crédito de la casa". Podemos hacer estimaciones, pero desde ya adelantamos que son miles los ciudadanos perjudicados. Tampoco se controla a las financieras integradas por personas físicas o jurídicas. No tenemos datos sobre la población perjudicada pero, sin duda, se trata de miles y miles de personas.

Asimismo, no se controla a los prestamistas particulares ni a las escribanías que prestan en dólares con garantía hipotecaria; los principales publican su actividad en el "Gallito Luis" todos los domingos, de modo que por lo menos estos casos están plenamente identificados.

Conocemos un solo caso que ha sido controlado, el del Grupo Centro Hipotecario del Uruguay, con sede en 18 de Julio casi Andes, que estuvo diez años trabajando en el país y publicando todos los domingos avisos en el "Gallito Luis" y que durante ese lapso no aportó ni un solo peso, ni a la DGI ni al BPS. Se trata de un Grupo argentino cuya familia principal estaba encabezada por Samuel Bolson, actualmente fallecido. Felizmente, este Grupo está intervenido por la Dirección General Impositiva; pero, repito, es el único caso del que tenemos conocimiento. Respecto al resto de las publicaciones que salen en el "Gallito Luis" ofreciendo dinero con garantía hipotecaria, no tenemos noticia que se haya tomado medida alguna.

Tampoco se tiene en cuenta el mercado informal de descuento de cheques, que también implica a miles de personas y del que no tenemos una estimación concreta.

Entonces, este es el primer factor: un gran núcleo del sistema financiero que no está controlado en materia de usura. ¿A quién se controla? A los Bancos y a las administradoras de crédito por parte del Banco Central.

El segundo factor tiene que ver con que los topes autorizados legalmente son, a nuestro juicio, excesivamente altos. Estamos hablando, al día de hoy, de un 90% en moneda nacional y de un 22% en dólares, IVA incluido. Por depósitos, creo que se está pagando algo así como el 4% ó el 5% en moneda nacional y entre el 1% y el 2% en dólares.

El tercer factor por el cual consideramos que hay usura en el país es que el crédito al consumo se hace al borde de la usura como, por ejemplo en OCA o en otros casos, como el de Créditos Directos y el de las falsas cooperativas, excediendo claramente los topes legales.

El cuarto factor a tener en cuenta es que los organismos de control no controlan. Nos estamos refiriendo al Banco Central del Uruguay, al Área de Defensa del Consumidor, a la Auditoría Interna de la Nación y al Poder Judicial.

El quinto factor es que falta una ley de Clearing de Informes. Estimamos que la población afectada es de 500.000 ciudadanos, que están mal inscriptos en el Clearing, porque esta empresa no controla la legalidad de las inscripciones. Además, el imputado como moroso tampoco tiene oportunidad de articular su defensa.

El sexto factor es que no se prohíbe la firma de un papel en blanco, que luego el acreedor lo llena y, sin conocimiento del deudor, lo transforma en título ejecutivo y con él puede ejecutar hasta la casa habitación del deudor.

El séptimo factor es que falta castigar con prisión el delito de usura.

Este es el marco en el cual nos movemos.

Ahora vamos a pasar al análisis del proyecto artículo por artículo y a dar nuestra opinión al respecto. No vamos a leer los artículos porque, obviamente, los señores Senadores los conocen y nosotros también.

Concretamente, el artículo 1º sobre operaciones comprendidas y el artículo 2º sobre operaciones no comprendidas, corrigen el primer factor sobre el control parcial del mercado financiero. Actualmente, tenemos un control total del mercado financiero. Por lo tanto, compartimos totalmente estas dos disposiciones.

El artículo 3º se refiere a tipos de interés y nos parece perfecto. El gran drama acá es que, justamente, cuando analizamos el título ejecutivo, el vale, lo que falta es lo que pide el proyecto. Dice que "Sólo se podrán aplicar intereses compensatorios o de mora, los cuales deberán ser pactados en términos claros y precisos en los correspondientes documentos de adeudo. El interés de mora sólo se aplicará a las operaciones de crédito vencidas e impagas, durante el período en que se hayan producido los atrasos, toda vez que el deudor haya incurrido en mora".

Es frecuente, en casi todos los créditos, que cuando cae el crédito con un atraso en general de dos cuotas, el acreedor no solamente cobre el capital que le falta cobrar, sino también los intereses que no fueron devengados. Si hice un préstamo, por ejemplo en 60 cuotas, pagué 2 y debo 58, lo que hacen es multiplicar los 58 por los cinco años que todavía no vencieron. El deudor reclama a los Jueces y, como éstos no controlan la liquidación que presenta el acreedor, sino que sólo se limitan a verificar que el vale cumpla con la Ley de Títulos y Valores, automáticamente dan curso en favor del acreedor.

SEÑOR RANERO.- De acuerdo con lo que señala el contador Aneiros, habría que realizar una modificación en la Ley de Títulos y Valores.

SEÑOR ANEIROS.- El artículo 3º continúa diciendo que "En las operaciones de crédito pagaderas en cuotas, los intereses de mora sólo podrán aplicarse sobre el monto de las cuotas vencidas e impagas y no sobre el saldo de deuda total". Este es justamente el comentario que estábamos haciendo. Por lo tanto, compartimos esto totalmente, ya que viene a llenar un vacío legal que existía hasta ahora.

El artículo 4º sobre expresión y aplicación de las tasas de interés dice que "Las tasas de interés fijas deberán expresarse en términos efectivos anuales, en porcentaje y con dos decimales. Para su aplicación se utilizará la tasa efectiva equivalente al período de financiación que corresponda. Cuando se pactaran tasas de interés variables deberá indicarse con precisión la tasa de referencia aplicable". Estamos totalmente de acuerdo con esto. Es común que los vales no digan en forma numérica, con valores concretos, cuál es la tasa aplicable. Acá estamos exigiendo que se especifiquen con valores numéricos concretos y hasta con dos decimales.

La gran ausencia de este decreto -por eso vamos a proponer una primera modificación- es que no hay sanción prevista para el infractor. Por lo tanto, proponemos agregar entre los incisos segundo y tercero un nuevo inciso que diga: "Es nula toda estipulación en contrario o que desconozca -directa o indirectamente- lo dispuesto en los incisos anteriores". Aclaro que este texto con las modificaciones que proponemos lo entregamos a la Secretaría en el día de ayer.

El artículo 5º se refiere a la base de cálculo. Dice que "Los intereses sólo se liquidarán sobre los saldos de los capitales efectivamente prestados o de los saldos financiados. No podrán aplicarse simultáneamente la tasa de interés compensatorio y la de mora sobre el mismo importe". Con el artículo 5º se introduce una gran incorporación, porque hasta ahora lo que hacían los acreedores financieros era acumular, al mismo tiempo, la tasa de interés compensatorio a la del moratorio. Por lo tanto, el primer inciso de este artículo es importante porque, efectivamente, se limita la usura.

También es muy importante el segundo inciso de esta disposición que dice: "En los casos en que, habiéndose pactado operaciones de crédito a ser canceladas en cuotas, se reciban pagos a cuenta y estos sean admitidos por el acreedor, los pagos serán descontados del total de la cuota correspondiente a efectos de calcular intereses solamente sobre los saldos impagos". En general, los acreedores y, fundamentalmente, el mercado informal no controlado, cancelan ya no cuotas sino, particularmente, los intereses moratorios acumulados. Entonces, hay deudas que nunca terminan de ser canceladas.

En lo que respecta al devengamiento de intereses en tarjetas de crédito, se distingue cuando la tarjeta de crédito opera como tarjeta de compra y cuando lo hace como de crédito. Esto nos parece bien, porque no es igual el caso de la persona que está usando la tarjeta y la cancela en tiempo y forma -es decir, que la está usando en la modalidad de compra- que el de aquella que espera el

cumplimiento del vencimiento para financiarla. Reitero que esto nos parece perfecto y, por ello, no proponemos modificación alguna.

Ingresamos en el artículo 7º, que es central, que define los intereses usurarios. Esta disposición dice: "Para determinar la existencia de intereses usurarios en las operaciones de crédito se calculará la tasa de interés implícita…". Nos parece excelente la idea que han tenido los gestores del proyecto, es decir, el Poder Ejecutivo, porque definen con total precisión los términos económicos de "tasa de interés implícita" o "tasa interna de retorno".

En el día de ayer le envié al economista Antía una nota que hace referencia al corazón de este asunto y que me voy a tomar la libertad de leerla ya que es corta. Dice que con motivo de que nuestra ONG. ha sido invitada a participar -en el día de mañana- en la Comisión de Hacienda de Senadores, para exponer nuestras apreciaciones sobre los Proyectos de Ley sobre Usura, y el que se crea del Registro Único de Créditos Financieros, hemos tomado conocimiento de la última versión del Proyecto de Usura, que fuera corregida por el M.E.F. y el B.C.U. con fecha 11. 05.06.

Naturalmente, que el Proyecto que crea el Registro Único de Créditos Financieros, nos parece una excelente iniciativa que compartimos plenamente y lo único que vamos a pedir es que lo pasen -sin más trámite- al Senado para transformar este proyecto en ley. Estamos solicitando que este proyecto pase a considerarse en el Plenario del Senado para que, de una vez por todas, tengamos este instrumento para defendernos de los usureros.

La carta continúa diciendo: "Pero, más allá de algunos ajustes que proponemos en materia de usura, cuya copia adjuntamos, lo que nos ha llamado la atención es la prolijidad y la precisión, que el equipo económico ha tenido, en un tema por demás muy complejo y de muy difícil apreciación, donde es fundamental lograr otro equilibrio todavía más complejo: combatir efectivamente la usura y al mismo tiempo asegurar la fluidez del crédito.

Por ello, queremos por la presente expresar nuestra felicitaciones a usted, que rogamos haga extensivas también a los colegas Polgar, Acosta, Veas y Cantera.

Con referencia al tema en sí, para los créditos menores a 2.000.000 U.I, entendemos que las tasas propuestas son demasiado altas -casi similares a las actuales- por lo cual sugerimos adecuarlas a valores que entendemos más razonables". A continuación hacemos un comparativo entre el tope actual, el tope del Proyecto y el que sugerimos. El tope en pesos es del 64% -no está incluido el IVA-; para el Proyecto el tope se rebaja al 59% y nosotros sugerimos que baje al 48%. En dólares el tope actual es del 18%; el tope del Proyecto es de un 17% y nuestra Asociación sugiere bajarlo al 14%. Naturalmente que estamos hablando de intereses compensatorios.

En el caso del interés moratorio, allí está concentrada la usura; por lo tanto, debemos hacer hincapié en él. El 90% de la usura está en la mora y los topes serían los siguientes: el actual en pesos está en el 74% y el proyecto lo llevaría al 66%, pero nosotros proponemos rebajarlo al 55%; en dólares, el tope actual de la ley es el 21%, el proyecto lo rebajaría al 19% y nuestra sugerencia es llevarlo al 16%.

En razón de ello, proponemos modificar el inciso cuarto del artículo 7º, que comienza: "En las operaciones de crédito en las que el capital efectivamente prestado"… "fuera inferior al equivalente a 2:000.000 UI (dos millones de unidades indexadas)", etcétera. Cuando se menciona un porcentaje mayor al 60%, proponemos que sea mayor al 30% y al final de dicho inciso, cuando se habla de un porcentaje mayor al 80%, proponemos que sea mayor al 50%.

Con estos ajustes llegamos a los valores referidos anteriormente en materia de interés compensatorio. Actualmente ese porcentaje está en un 48% en pesos y en un 14% en dólares y para intereses moratorios, 55% en pesos y 16% en dólares.

Finalmente, en el inciso quinto de este mismo artículo sugerimos que cuando se citan las "tasas medias de interés publicadas por el Banco Central del Uruguay, correspondientes al trimestre anterior", se agregue la palabra "móvil" a los efectos de que tenga coherencia con el inciso anterior, de manera que quedaría "correspondientes al trimestre móvil anterior".

Es muy interesante el artículo nuevo -el llamado 7'- referido a intereses usurarios y aportes de capital y cuota social de cooperativas. Precisamente, aquí está uno de los factores centrales de la

usura, que son las falsas cooperativas. Dicho artículo expresa: “Para determinar la existencia de intereses usurarios en las operaciones de crédito otorgadas por cooperativas se calculará la tasa de interés implícita” … “pudiéndose excluir a los efectos del cómputo de la tasa”…“los aportes de capital y cuota social cuando la cooperativa cumpla acumulativamente con las siguientes condiciones:” -y menciona tres- “a) que ningún socio, a título individual o conjuntamente con su grupo familiar, fuere titular de más del 10% de sus partes sociales”… “En el caso de socios que constituyan personas jurídicas sin fines de lucro, este porcentaje podrá alcanzar un máximo del 15%”, b) que sus pasivos financieros estén contraídos con instituciones supervisadas por el Banco Central del Uruguay, con instituciones pertenecientes al movimiento cooperativo, con el Estado y/o con Organismos Internacionales” -o sea, que no haya lavado de dinero- “c) que celebren regularmente sus asambleas ordinarias, para cuya validez y funcionamiento será siempre necesaria la presencia personal de un porcentaje mínimo de socios que establezca la Auditoría Interna de la Nación”. Sobre este inciso c) que tiene que cumplir la cooperativa, es importante que celebren regularmente asambleas ordinarias para cuya validez siempre es necesaria la presencia de personal, en un porcentaje mínimo de socios que establezca la Auditoría Interna de la Nación.

Me voy a permitir señalar a los señores Senadores que la principal falsa cooperativa en nuestro país es CASH con 100.000 afiliados, la que hace sus asambleas en el local de la calle Miró, que tiene capacidad para 50 personas. Asistí a una de ellas -me voy a referir a la última, a fines del año pasado, donde ocurrió lo que voy a contar- porque había sacado un crédito allí y, por lo tanto, era socio. No había carteles indicadores del orden del día que iban a tratar, la citación decía simplemente: “Asamblea Ordinaria, 15 de octubre de 2004, hora 17”. Me llamó la atención la escasa publicidad, sobre todo, porque era la asamblea anual -el órgano máximo que tiene toda cooperativa para actuar- y no se informaban los temas a los que se iban a referir. Entonces, me dirigí a la cajera y le pregunté cuáles eran los temas sobre los que iban a hablar, ya que el orden del día no lo indicaba. Ella me respondió que serían los de siempre, es decir, el de los balances y me dijo que concurriera para ver de qué se trataba. Le pregunté cómo era que entraban todos los socios en ese local y me dijo que ponían sillas alrededor de la pared y allí se hacía la asamblea.

A la hora 16 y 45 estaba allí sentado con dos socios más que habían denunciado usura por parte de CASH. A la hora 17, de 100.000 socios que tiene esta cooperativa, diez éramos los que teníamos conocimiento de la asamblea. En ese momento cerraron las puertas -o sea que quien llegó a la hora 17 y 5 no pudo entrar- y se reabrieron las puertas a la hora 18. Hubo una avalancha de 40, 50 o quizás, más personas, todos funcionarios de las sucursales -como ustedes saben tiene 5 sucursales, Cordón, Centro, Unión, Colón y Paso Molino- y así se hizo la asamblea con 60 ó 70 personas en un local que desbordaba, porque tenía capacidad para 50.

No había ningún fiscalizador de la Auditoría Interna de la Nación. Se empezaron a tratar los temas, se repartió el Balance cinco minutos antes de que empezara la asamblea, como para saber lo que decía y de todos los presentes, el único que planteó alguna duda sobre el Balance y los demás créditos, entre los cuales estaba el crédito a otorgar, fue quien les habla. El Presidente de CASH, -un paracaidista-, permanentemente se dirigía a mi persona y después de estas circunstancias de irregularidad, denunciamos los hechos a la Auditoría Interna de la Nación. Aclaro que me refiero a la anterior Administración, año 2004.

No se hizo absolutamente nada, nos dijeron que todo había sido correcto y que había ocurrido con regularidad. Lo cierto es que ante una pregunta concreta que le hice al señor Presidente de la cooperativa, sobre cuál era la tasa de interés que estaban aplicando por interés compensatorio y moratorio, me dijo que no lo recordaba. Pero como en la Asamblea estaban presentes los contadores, le respondí que él no, pero que mis colegas que estaban allí sentados, quizás nos podían ilustrar. Pero los contadores tampoco se acordaban. Cuando terminó la asamblea, un funcionario me alcanzó y me dijo que los intereses que estaban cobrando estaban fuera de la norma legal, la Nº 17.569 y del artículo 52 de la Constitución. Por eso, que se exija cierto mínimo para la asamblea, me parece muy importante; se deja en manos de la reglamentación la definición. A esto se suma que para poder hacer la denuncia se necesita contar con un mínimo, en este caso, de 19.999 personas más, de lo contrario, la denuncia contra CASH no camina, porque así lo establece el famoso Decreto Nº 223 de 1968.

Con respecto a la multa por mora, nos parece perfecto lo que aquí se dispone, y solamente tenemos una duda con relación al inciso b) del artículo 8 que dice: “b) cuando se tratare de atrasos en el cumplimiento de obligaciones con proveedores de bienes y servicios no financieros que no se originen en relaciones de consumo de acuerdo con lo definido en la referida Ley Nº 17.250, caso en el que podrá aplicarse la multa estipulada en el contrato”.

En este proyecto de ley se propone la anulación del Decreto-Ley Nº 14.887. Antes, todo lo que tenía que ver con relaciones de consumo se regía por la Ley Nº 17.569, mientras que lo que estaba en el marco de las relaciones de consumo se regulaba por la Ley Nº 14.887. A este respecto, quisiera saber si este artículo incluye los casos de gastos comunes en los que es frecuente la violación al artículo 52 de la Constitución de la República, pues se cobran intereses por encima del 20% mensual por los atrasos, así como los contratos de obra en los que se aplican multas por el no cumplimiento de los mismos. Me gustaría saber, entonces, si los señores Senadores tienen conocimiento del alcance de este inciso. No me preocuparía por el segundo caso, porque se trataría de una sanción típica por incumplimiento de quien contrató la obra; ahí no hablaríamos de usura.

Sin embargo, el tema de los gastos comunes sí me preocupa, porque permanentemente recibimos denuncias de afectados que, por la situación económica y financiera del país, se atrasan en el pago de tres o cuatro cuotas por lo que les cobran intereses que, de pronto a esta altura, tienen tres dígitos, cuando en los hechos la inflación es menos de un dígito.

En cuanto al artículo 9º, que refiere a constancias en el documento de adeudo, debemos decir que nos parece perfecto lo que aquí se dispone. Es absolutamente generalizado que el documento de adeudo no distinga con precisión lo que es capital de intereses y tampoco indique qué tasa de interés compensatorio se aplica; en cambio, sí aparece definido con claridad el interés punitorio, puesto a mano y cuyo monto el consumidor no conoce, porque no le entregan copia del documento. El acreedor lo pone a mano, amparándose en el artículo 4º de la Ley de Títulos y Valores, cuya derogación proponemos desde ya, porque no es posible pactar condiciones donde una sola de las partes sabe cuáles son.

Por su parte, con relación al artículo 10, que refiere a usura civil, tenemos otra duda. El texto dice: “Configurada la usura conforme a lo dispuesto en el artículo 7º (intereses usurarios) de la presente ley, caducará el derecho a exigir el cobro de intereses, compensaciones, comisiones, gastos u otros cargos por cualquier naturaleza, salvo en su caso, las costas y costos por la ejecución del crédito subsistente.

Asimismo, deberán descontarse de dicho crédito subsistente a ejecutar los intereses cobrados en exceso.”

Luego, el último inciso dice: “Los jueces deberán comunicar a la autoridad administrativa competente la identidad del infractor”.

Por supuesto, compartimos íntegramente este texto, que ya estaba contenido en la Ley Nº 17.569 y que ahora se enriquece con el aporte del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central. Cuando aquí se dice que los “jueces deberán comunicar a la autoridad administrativa competente”, ¿se refieren al Banco Central del Uruguay y al Área de Defensa del Consumidor, exclusivamente o aluden a la Auditoría Interna de la Nación y al Instituto Técnico Forense? Estos son los cuatro órganos de contralor que existen en materia de usura.

Por otro lado, consideramos que el artículo 11 -que hace referencia a la usura penal- es la única desprolijidad del proyecto de ley. En este sentido, voy a dar lectura a una nota dirigida al Director de la Dirección General de Comercio, economista Antía, en el día de ayer. Dice lo siguiente: “Aunque la otra modificación importante que proponemos no es un tema de contadores, sino más bien de abogados, dejemos que ellos se entiendan. La Asociación ha insistido e insiste que no es posible, con la redacción dada por el Decreto-ley Nº 14.887, procesar a nadie por usura en el país, porque hay un régimen de impunidad consagrado por esa norma, por lo cual durante los últimos 27 años no hubo casi procesamientos por el delito de usura.

Ahora bien, el proyecto por un lado deroga el Decreto-ley Nº 14.887 -que está muy bien (artículo 19)- pero por otro lado lo vuelve a reimplantar en el artículo 11, única desprolijidad del proyecto, que impediría al Juez actuar penalmente.

Como no queremos otros 27 años de impunidad para los usureros” -nos referimos al período 1979-2006- “-el único delincuente que no va preso es justamente éste- es que proponemos ajustar la redacción del artículo 11 -usura penal- eliminando las condiciones subjetivas”; esto es, el aprovechamiento de la necesidad, la ligereza o la inexperiencia de una persona. Obviamente, esto no ha podido ser probado por los Jueces desde 1979 a la fecha, ni podrán hacerlo del 2006 en adelante. Es por esa razón que en el país no existen -y tampoco los habrá- procesamientos por usura.

Luego se expresa: “Resulta contradictorio que un proyecto que combate la usura premie al delincuente, en lugar de castigarlo penalmente”. Cabe aclarar que si lo premia, es con impunidad.

La redacción continúa de la siguiente manera: “Por otra parte, entendemos que la usura genera estrés en las familias afectadas,” -y, atención, que estamos hablando de más de 800.000 personas que están en esta situación- “y cualquier médico informa que el estrés genera cáncer, en otros casos, depresión aguda con intentos de autoeliminación”, tal como lo ha verificado en infinidad de veces nuestra Asociación.

“En materia penal, el delito de usura tenía igual pena que el delito de estafa, o sea, 6 meses de prisión a 4 años de penitenciaría (Artículo 310 del Código Penal)”. Cabe señalar que esta es la propuesta del proyecto y la norma que ha regido hasta el día de hoy. Después se dice: “Entendemos que es más justo y equitativo aplicarle la misma pena que el delito por lesiones gravísimas, que ocurre cuando de los hechos se deriva una enfermedad cierta o probablemente incurable” -estamos hablando del artículo 318 del Código Penal- “por lo que sugerimos la misma pena, es decir, 20 meses de prisión a 8 años de penitenciaría.

Ojalá que los abogados también se pongan de acuerdo, como lo hicimos los contadores”.

Por lo expuesto, sugerimos sustituir el inciso primero del artículo 11, por el siguiente: “El que en una operación de crédito le hiciere dar o prometer, para sí o para otros, intereses usurarios, tal como se definen en el artículo 7 de la presente ley, será castigado con veinte meses de prisión a ocho de penitenciaría”.

Por una cuestión de prolijidad legislativa, entendemos que sería conveniente realizar un ajuste al último inciso del mencionado artículo. Allí se dice: “Serán circunstancias agravantes de los delitos, señalados precedentemente:”, etcétera, y el literal c), diría: “la intención de obtener un provecho económico excesivo para sí o para otros;”. Nosotros proponemos eliminar este inciso, porque es redundante.

El artículo 12 lleva por título “Determinación de las tasas medias de interés” y establece, en su primer inciso, lo siguiente: “A efectos de determinar las tasas medias de interés a que refiere el artículo 7 de la presente ley (Intereses usurarios) para su publicación, el Banco Central del Uruguay considerará las operaciones de créditos concedidos a residentes del sector privado no financiero informadas por las instituciones de intermediación financiera que operan en el mercado local.

A estos efectos excluirá aquellas operaciones de crédito que entienda que, por sus características, distorsionan la realidad del mercado”. A este respecto, queremos decir que estamos absolutamente de acuerdo con la última parte, que da competencias al Banco Central para excluir de la media bancaria a aquellos créditos que distorsionen las operaciones de crédito del mercado. Sin embargo, queremos hacer un ajuste de redacción en el segundo inciso que, concretamente, dice: “El Banco Central del Uruguay publicará las tasas medias de interés”, etcétera, y nosotros proponemos que después de la palabra “publicará” se agregue “mensualmente”, que es el régimen vigente en la actualidad. Creo que esto fue una omisión involuntaria de la persona que redactó la disposición, por lo que, reitero, nuestra propuesta es que en el segundo inciso, después del término “publicará”, se agregue “mensualmente”.

Con respecto al siguiente artículo, también tenemos algunas sugerencias. Dicha disposición establece lo siguiente: “Artículo 13 (Ámbito Judicial). Una vez trabado el embargo y decretada la citación de excepciones de deudores por incumplimiento de obligaciones documentadas en los títulos individualizados”; aquí hace referencia al Código General de Proceso, y luego sigue “con excepción de los cheques bancarios, vales, pagarés y conformes cuyo acreedor sea una institución de intermediación financiera”. En esta disposición la ley presume que las instituciones de intermediación financiera no cobran intereses usurarios. En lo personal, no estamos de acuerdo con esto y afirmamos que no es correcto. Las instituciones de intermediación financiera están controladas por el Banco Central del Uruguay, pero quiero señalar que hemos constatado una cantidad de casos que involucran a Bancos que cobran intereses usurarios. Para dar un ejemplo -creo que la práctica ilustra mucho- podemos mencionar que cuando la tasa autorizada era del 157% en pesos, el Citibank cobró el seis mil por ciento, hecho que en su oportunidad denunciamos al Área de Defensa del Consumidor, así como también al Banco Central. Lo mismo sucedió con el ABN y con el BankBoston, aunque tenemos menos denuncias.

A nuestro juicio, el hecho de que una institución de intermediación financiera sea controlada por el Banco Central no implica la presunción de exoneración de intereses. Creo que lo que el Legislador pretende con esta disposición es no sobrecargar el trabajo en el Instituto Técnico Forense, porque cuenta con pocos contadores. Lo que decimos nosotros es que si en lugar de dos contadores hay que contratar a veinte, habrá que hacerlo, porque hay que controlar a los Bancos y las administradoras de crédito.

Por lo tanto, quiero señalar que si bien en el resumen hemos omitido eliminar esta excepción, lo estamos proponiendo en este momento. Reitero que proponemos eliminar las excepciones en el primer inciso, es decir, donde dice "-con excepción de los cheques bancarios, vales, pagarés y conformes cuyo acreedor sea una institución de intermediación financieras-".

Mas adelante el artículo 13 establece: "Quedan exceptuados de la presente disposición: a) todos los títulos cuyo monto nominal original pactado supere el equivalente a 250.000 U.I. (doscientos cincuenta mil unidades indexadas)". Estamos hablando de valores superiores a $ 400.000 o a U$S 16.000, y con esto estamos totalmente de acuerdo, así como con lo que se establece en el literal b), donde se mencionan los cheques bancarios y letras de cambio, porque eso es imposible.

En cuanto al literal c), que dice lo siguiente: "c) vales, pagarés y conformes cuyo acreedor sea una institución de intermediación financiera.", proponemos su derogación por lo indicado precedentemente.

El artículo 14, "(Autoridad de aplicación)", expresa: "El control del cumplimiento de las disposiciones de esta ley estará a cargo del Banco Central del Uruguay" para aquellos sujetos que establece el Decreto-Ley Nº 15.322 -que regula toda la actividad del Banco Central- y agrega: "y a las demás personas físicas y jurídicas que realicen regularmente operaciones crediticias." Estamos absolutamente de acuerdo con esta disposición. Hasta ahora, el Banco Central no controlaba a un sector importantísimo del mercado financiero, pero a partir de la aprobación de esta norma pasará a hacerlo. La disposición refiere a todos los prestamistas que viven de esa actividad y a las cooperativas de ahorro y crédito -tanto a las legales, las controladas, como a las "truchas", es decir, a las no controladas- dejando para el Área de Defensa del Consumidor la competencia en lo que respecta al crédito comercial -que es el llamado "crédito de la casa"- que hasta ahora tampoco estaba controlado, así como aquellos casos aislados de préstamos de particulares. Estos últimos consisten en personas que tienen un capital a invertir y que van a su escribano a colocarlo con las garantías prendarias o hipotecarias correspondientes. Obviamente, las escrituras que se hagan para esos préstamos no podrán transgredir la legislación que prohíbe la usura.

No se está hablando aquí de los préstamos entre la familia -es decir, a los hermanos, a los padres y a los primos- sino de estos que se hacen con garantías y que, reitero, no pueden violar ni el artículo 52 de la Constitución, ni estas disposiciones. Por ejemplo, me ha ocurrido que alguien me dice que precisa U$S 500 y que, si se los presto, me los devuelve en cinco cuotas de U$S 100; ese no sería el caso de este artículo. Sin embargo, si tengo un capital de U$S 10.000 y le pido a mi escribano que me lo coloque, esa transacción no puede pretender una ganancia del 2% mensual, por más que una escritura pública establezca ese interés, porque está prohibido y se está violando una norma de orden público que las partes no pueden modificar. A su vez, cabe destacar que los escribanos no tienen autorización para hacerlo, porque están violando la ley. A raíz de esto, también quiero informar que hemos denunciado a todos los profesionales actuantes en el Centro Hipotecario del Uruguay y la propia Asociación de Escribanos del Uruguay sancionó al 100% de los profesionales actuantes por violar el Código de Ética remitiendo, además, todos los antecedentes a la Suprema Corte de Justicia, la que desinvistió a uno de ellos, la escribana Gallino, quien no puede actuar más en el país ejerciendo la profesión.

Con referencia al artículo 15 relativo a las sanciones, nos parece perfecto, ya que es muy claro y preciso. También coincidimos con el artículo 16, "Devengamiento de intereses moratorios en pequeños créditos", y con el artículo17, que aclara que esta ley es de orden público, cumpliendo así con el artículo 52 de la Constitución que establece, precisamente, que toda ley que fije un tope al interés de los préstamos será de orden público.

El artículo 18, a su vez, refiere a la vigencia de la norma y estamos absolutamente de acuerdo en que, salvo para los pequeños créditos, lo demás entre en vigencia una vez sea publicada la ley.

Con relación a las derogaciones, vamos a incluir en el artículo 19 -es algo que no estaba en el resumen- la derogación del artículo 4º del Decreto-Ley Nº 14.701, que regula la ley de títulos y valores.

Quedamos a disposición de los señores Senadores para las preguntas que deseen formularnos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lamentablemente, como les dijimos al comienzo, estamos un poco limitados con la hora, porque a continuación debemos recibir a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas. De todos modos, usted ha hecho una exposición muy pormenorizada del tema y, además, contamos con la versión taquigráfica de la sesión. Faltan otros miembros de la Comisión, que también están estudiando el proyecto de ley, por lo que más que formular preguntas -salvo que los señores Senadores lo deseen hacer- sería partidario de dejar por aquí nuestra conversación y, eventualmente, si en alguna instancia futura surge una consulta por parte de algún miembro de la Comisión, los volveríamos a convocar.

SEÑOR ANEIROS.- Desearía hacer un último pedido a los miembros de la Comisión. En lo posible, nos gustaría que su trabajo no se extienda más allá del 30 de junio, a fin de que este tema sea elevado con el correspondiente informe al Plenario. De ese modo, en el segundo semestre de este año, la Cámara de Representantes podría tratar esta ley que es tan importante para 800.000 uruguayos.

SEÑOR PRESIDENTE.- En mi calidad de Presidente de la Comisión, debo informar a nuestros invitados que esta Comisión está atendiendo el tema en forma muy regular pues, prácticamente, constituye la materia central que hoy tiene a consideración. Nuestro propósito es que una vez que sean presentados todos los informes que nos han solicitado presentar, inclusive del Ministerio de Economía y Finanzas, del Banco Central y de los distintos sectores involucrados e interesados -hemos acordado recibirlos a todos, en función de la importancia de esta iniciativa y de su incidencia en determinados sectores de acción, tales como las organizaciones de seguros y de las tarjetas de crédito, a quienes recibimos la semana pasada- comencemos a considerar rápidamente el proyecto de ley para tratar de aprobarlo en el plazo más breve posible y remitirlo luego a la Cámara de Representantes.

En nombre de la Comisión, agradecemos la presencia de nuestros invitados.

(Se retiran de Sala el señor José Aneiros, Presidente de AFINDU -Asociación de afectados por intereses de USURA en el Uruguay- y el Procurador Jorge Ranero)

(Ingresan a Sala representantes del Ministerio de Economía y Finanzas junto a representantes del Banco Central.)

La Comisión de Hacienda del Senado tiene el gusto de recibir a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas, integrada por los economistas Fernando Antía y Jorge Polgar, y por la doctora Natalia Acosta; así como a la delegación del Banco Central del Uruguay, representada por los contadores Roberto Veas y Juan Pedro Cantera.

Queremos comentarles que, en la sesión anterior, esta Comisión recibió a la Asociación que reúne a las oficinas de seguros y a la que nuclea a las organizaciones de tarjetas de crédito, mientras que en la de hoy recibió a AFINDU, representada por su Presidente, contador Aneiros y el Procurador Jorge Ranero. Cabe indicar que esto ha permitido acumular antecedentes desde que ustedes comparecieron y tenemos la idea de ir finalizando esta etapa de consultas para entrar a resolver definitivamente sobre el proyecto de ley.

SEÑOR ANTIA.- Antes que nada, queremos agradecer a esta Comisión por recibirnos nuevamente en esta instancia.

Corresponde aclarar que, tal cual habíamos convenido, seguimos trabajando en este tema y ahora traemos una versión actualizada del proyecto que incluye algunos puntos que pudimos ir mejorando en el transcurso de las reuniones mantenidas con distintos actores, así como ciertas inquietudes que nos fueron planteadas por los propios señores Senadores en sesiones anteriores.

En particular, creemos que lo más importante de esta versión -que hemos traído por escrito y con soporte electrónico- que hoy vamos a dejar a consideración de esta Comisión es la inclusión de un Anexo Metodológico en el que pretendemos precisar la forma de cálculo de la tasa de interés, que luego se va a comparar con la tasa de referencia que provee el BCU. Una vez definido el segmento, esto es, si se trata de un crédito menor de 2:000.000 de Unidades Indexadas con un plus de 60% sobre aquella tasa o si es un crédito mayor de 2:000.000 de Unidades Indexadas con un plus de 90%, se configurará o no la existencia de usura.

Incluso, reitero, agregamos un Anexo Técnico -no sé si el señor Presidente de la Comisión quiere distribuirlo- con un ejemplo concreto de aplicación de la normativa. Nuestro propósito -como dijimos en alguna instancia anterior- es dar satisfacción a la inquietud manifestada en forma recurrente en el sentido de que es un tema complejo, de una especialidad técnica alta y que requiere, más allá de su expresión literaria, enunciarlo en negro sobre blanco con las fórmulas que correspondan y los procedimientos y ejemplos pertinentes.

Amén de ello, en este proceso en el que hemos recibido -al igual que los señores Senadores- muchas organizaciones vinculadas a esta temática y que se inició en rigor hace aproximadamente un año -cuando comenzamos a discutir los primeros borradores en el Ministerio- introdujimos una pequeña variante en el literal b) del artículo 7º, que figura con letra más clara y subrayada, que establece una modificación respecto a los gastos fijos en que incurren las instituciones correspondientes para otorgar y gestionar los créditos. El monto es el mismo, es decir, hasta 90 Unidades Indexadas, pero con una redistribución diferente: un menor componente para el desembolso inicial del crédito y la gestión ligada a dicho desembolso, que pasa de 48 a 30 Unidades Indexadas; y, además, en cada cuota se pueden descontar -de acuerdo con esta nueva formulación- 6 en lugar de 7 Unidades Indexadas, pero extendiéndolo hasta un máximo de diez cuotas.

Reitero, pues, que las 90 Unidades Indexadas se distribuyen de otra forma en el tiempo.

Esto nos fue sugerido, en buena medida, por las propias instituciones de intermediación o administradoras de crédito, que sostenían que la versión anterior creaba un cierto sesgo hacia el cortoplacismo, o sea que podía inducirlas a prestar créditos de más corto plazo.

De esta forma, al extenderse hasta diez cuotas, de alguna forma estaríamos reconociendo lo que son las prácticas del mercado que, en ese segmento de los pequeños créditos -o microcréditos- tienden a operar con plazos más largos, que se ubican en el entorno de los nueve o diez meses.

El otro elemento importante -y que fue objeto de varias discusiones que hemos llevado adelante con la Comisión que, a esos efectos, designó la Suprema Corte de Justicia- es el que tiene que ver con el artículo 14, en el que se prevé una intervención del Instituto Técnico Forense para determinar la existencia de usura en determinados casos. La innovación mayor es restringir severamente el monto de los créditos, de 250.000 Unidades Indexadas, que era la formulación anterior, a 50.000 Unidades Indexadas -que, a valores de hoy, son aproximadamente U$S 3.000- que, en forma preceptiva, tienen que informarse para determinar la existencia o no de usura, una vez trabado el embargo y previo al remate.

De modo que el espíritu de esto es, por un lado, tener en cuenta la dificultad que podía implicar el enlentecimiento de los trámites, habida cuenta de las severas limitaciones que tienen, según nos manifestaron los miembros del Poder Judicial -también lo hicieron en este ámbito- en lo que hace a la disponibilidad de medios materiales y humanos adecuados en el Instituto Técnico Forense y, por otro lado, poner el foco -dada esa restricción- en usar los recursos disponibles para priorizar la intervención de dicho Instituto a los efectos de determinar o no la existencia de usura para los casos de los créditos de menor monto, que es donde percibimos la mayor indefensión potencial.

Finalmente, como comenté al principio, en las páginas 9, 10 y 11, se presenta un anexo metodológico que pretende, de alguna forma, poner “negro sobre blanco” en esta temática compleja relativa a la determinación de la tasa de interés que, como está dicho en el texto, requiere el cálculo de la tasa interna de retorno, que es un procedimiento de matemática financiera muy común pero que no es conocido por el público en general. Sin embargo, este procedimiento es de muy fácil manejo una vez que se entienden sus rudimentos; con una planilla electrónica o con cualquiera de los procesadores de uso más común en el software y que están disponibles hoy en día -ya sea Excel, Lotus, Quattro Pro, etcétera- esto se puede realizar, ya que tienen la función definida. Entonces, una vez conocido el manejo de esa función, se trata de una operación, digamos, instantánea, ya que en unas fracciones de segundo se puede calcular la tasa de interés que arroja determinado flujo de fondos.

Esto es lo que pretendemos presentar aquí para simplificar la tarea de todos los actores y, obviamente, también la de los Jueces -cuando corresponda- la de la Policía Administrativa -que va a tener que controlar la existencia, o no, de usura- la del Banco Central y la del Área de Defensa del Consumidor. Pero también queremos dar una señal -creemos que en la propia ley- a los actores y a las empresas de intermediación financiera, a las administradoras de crédito y a las casas de comercio, acerca de cuáles son las formas de cálculo de la tasa de interés que pueden configurar una usura para

que, a priori, puedan realizar estos cálculos y estar tranquilos respecto a la no existencia de violaciones a la norma. Este es el afán de ese artículo.

Por otra parte, estamos a la orden para despejar cualquier inquietud o duda, o para recibir cualquier sugerencia que deseen formularnos; para eso vinimos.

SEÑOR ALFIE.- Antes que nada, quiero saludar a la delegación presente.

Debo decir que tengo algunas dudas, básicamente, de concepto, más allá de no creer en este tipo de cosas que considero que, claramente, van a terminar afectando -como dijo el otro día el doctor Gonzalo Aguirre- al mercado formal de crédito, como ya lo hizo la otra ley, por lo que han aparecido una cantidad de elementos extralegales en la calle. Esto va a terminar escapando por otro lado y va a perjudicar, aún más, a la parte más débil que accede al crédito, que son los que operan con el crédito menos formal, por decirlo de alguna manera, aunque las tarjetas de crédito habían formalizado este aspecto.

Con respecto a las tasas de interés, habrá que ver la fórmula y demás. En el texto no quedaba claro. Me da la impresión de que hay cierta inconsistencia entre la fórmula y el establecer 365 días, ya que la fórmula es de doce pagos, es decir por períodos iguales de doce meses. Salvo que se haga por día, me da la impresión de que la planilla Lotus no lo va a recoger exactamente. No da lo mismo; habría que pensarlo un poco.

Básicamente, tengo dos dudas conceptuales con respecto al artículo 7º. En cuanto al tema de los gastos, es sabido que -y el otro día lo reconocieron los miembros de la Cámara de Tarjetas- en realidad, las tarjetas hacen un subsidio cruzado desde los préstamos más grandes a los más chicos, vía el recargo de la tasa de interés. El servicio -y no el costo financiero- es el costo más grande, ya que pesa casi un 80% de las compras que se pagan al contado. O sea que lo que están cobrando es un servicio y no un costo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando vinieron a hablar sobre las tarjetas de crédito, planteé una pregunta y me contestaron: el 80 y el 20 en cantidad de usuarios. Quisiera saber cuánto es en montos.

SEÑOR ALFIE.- Se referían a los montos.

Desde el momento en que el servicio es lo que pesa más, recargando igual los montos más grandes que los más chicos, lo que se hace es compensar el costo del servicio haciendo un subsidio cruzado desde los más grandes a los más chicos.

Al establecer límites tan bajos y detallar tanto los gastos -no entiendo por qué hay que especificar cuánto es la entrega, una cuota, otra cuota y demás, ya que esto es como querer agarrar el agua con la mano- esto va a desaparecer. Necesariamente, se está castigando más al crédito más chico. No sé si el límite de gastos estará bien o mal; según los números manejados, puede ser adecuado a partir de determinados montos, pero no para las operaciones chicas. Desde el momento en que se limitan de esa manera, van a quedar por el camino -según se dijo, ya han quedado algunas con la norma anterior- operaciones de determinados montos que no costean la papelería. Esta es la primera pregunta: ¿por qué no se amplía el monto máximo establecido, de manera que exista cierta flexibilidad, poniendo más gastos a los más grandes y menos a los más chicos, de forma de mantener una proporcionalidad y, en todo caso, fijando algún límite porcentual sobre el valor total del capital entregado o del monto financiado?

El segundo aspecto que, por la misma razón, me resulta realmente incomprensible es por qué las tasas de interés máximas se fijan en menor porcentaje sobre montos inferiores a $ 3:100.000 y mayores sobre los montos superiores. En realidad, al hablar de créditos chicos, justamente debe tener mayor flexibilidad la tasa de interés para que en los gastos se haga el subsidio cruzado que suelen utilizar las organizaciones y no desaparezcan los créditos más pequeños. A mi juicio, en ese caso las tasas deberían fijarse al revés.

La otra pregunta es por qué no se va a un porcentaje inferior de tasas permitidas sobre la tasa media del mercado; es decir, por qué no se va a la tasa específica del sector, donde los riesgos son diferentes en cada segmento. Es claro -tal como fue expresado aquí- que el sector otorga el crédito básicamente sin garantías, a sola firma, por teléfono, etcétera; tiene, por tanto, un riesgo diferente al resto. En realidad, tenemos que ser claros y no engañarnos: no creo que sea el riesgo el que, en

definitiva, define el recargo o la tasa de interés -como deseen llamarlo- sino que lo que define es el costo del servicio. Entonces, en el fondo, no es una tasa de interés, no se puede mirar como tal, sino como costo del servicio. Desde el momento en que los gastos son tan bajos para el costo del servicio, todo se va por la tasa de interés; esto es lo que pasaba antes.

Por lo tanto, si de alguna manera se sigue este esquema, el crédito se va a restringir y esto va a, digamos, zafar.

Además, está claro que las tarjetas de crédito como tales, quizá, son las que tienen la forma más fácil de salir, porque como cobran aranceles, de alguna manera por esta vía van a poder compensar los costos. Esto va a exigir mucho a los más chiquitos, que son los que están apretados por los aranceles. Quiere decir que ahí estamos en un juego de equilibrios que, me da la impresión, es muy sutil y peligroso.

Debo decir, también, que esta forma de regular -y termino- se contrapone con lo que se dice en la exposición de motivos del proyecto, cuando habla de que los controles de precios en mercados competitivos causan efectos no deseados, pudiendo reducir la cantidad ofrecida y afectar la calidad del bien o servicio, etcétera.

Por ahora, señor Presidente, estas son las preguntas conceptuales que quiero formular.

SEÑOR POLGAR.- De algunos aspectos hemos conversados en comparecencias anteriores y ahora, en parte, los retoma el señor Senador Alfie. No quiero, entonces, dejar de hacer mención al párrafo citado por él porque, justamente, encapsula el dilema que se tiene a la hora de regular esto. El párrafo dice: “Desde una perspectiva económica, los controles de precios en mercados competitivos causan efectos no deseados”. Esta es un poco la restricción o el lado negativo que tenemos cuando regulamos precios.

La restricción que manejamos aquí es la propia Constitución de la República, que dice que hay que regular este mercado en lo que hace a precios.

El párrafo que sigue -fue citado en la versión taquigráfica de comparecencias anteriores- es el otro lado de la balanza y, por tanto, debe leerse conjuntamente. Dice: “Los mercados financieros, sin embargo, constituyen un ejemplo típico de mercados en los cuales el libre juego de la oferta y la demanda no necesariamente conduce a un óptimo. Además de la posible falta de competencia determinada por estructuras oligopólicas en algunos segmentos del negocio financiero, se destacan los problemas de asimetrías de información y la presencia de consumidores o demandantes de crédito que, por su tamaño en el mercado y su capacidad para obtener e interpretar la información relevante, se encuentran en inferioridad de condiciones al momento de solicitar y obtener el crédito”.

SEÑOR ALFIE.- Eso es teoría económica pura: asimetría de información, falla del mercado, intervención del Estado. Ahora bien, ¿a usted le parece que en el mercado de tarjetas de crédito, de este crédito al consumo, en donde se prestan $ 500, $ 800 o $ 1.000, hay falta de información, cuando la única información que hay que tener es cuánto se paga por cuota? Eso es lo único que les importa a las personas; la única información que obtienen es “tal precio, tanto por cuota”.

SEÑOR POLGAR.- La asimetría de información no hace referencia necesariamente a la desinformación del deudor, sino a los problemas para determinar el riesgo del cliente y el precio. Es otra interpretación que quisimos dar al concepto de asimetría de información, que completábamos en nuestra primera comparecencia cuando hicimos la presentación con imágenes. Todos estos elementos adicionales apuntaban a un aspecto interesante de este mercado que queríamos enfocar. Esto también responde a la otra inquietud planteada por el señor Senador Alfie con respecto a por qué ponemos un margen de un 60% a los más chicos y un 90% a los más grandes; precisamente, porque tiende a solucionar las ineficiencias.

En cuanto a la asimetría de información y a la falla de mercado, en este caso a pesar de existir en este período de auge de la actividad multiplicidad de oferentes, esta abundancia no garantiza la competencia en la fijación de precios para un tipo de producto. Desde nuestro punto de vista, esto tiene que ver con el racionamiento del crédito y no quiero extenderme en esa parte -a no ser que ustedes así lo dispongan- porque ya lo hemos tratado en anteriores oportunidades. Había un componente de poder oligopólico en la fijación de precios dentro de un contexto de asimetría de información y, en particular, de racionamiento del crédito que llevaba a que el consumidor -o sea, el

futuro deudor- tomara créditos con más de un oferente, porque ninguno daba -debido, precisamente, a la asimetría de información- todo lo que él pedía. En general, se otorgan montos fijos, lo que lleva a que el cliente tome créditos en más de un lugar a la vez y, simultáneamente, a que se limite la competencia por precio.

En definitiva, pensamos que este proyecto -como se expresa en la exposición de motivos- maneja esa tensión entre el espíritu de la Constitución de proteger de la práctica de la usura, velar por la dificilísima tarea de garantizar la eficiencia y, además, que ello sea efectivo e implementable. Ese triple equilibrio es el que estamos tratando de mantener.

Estamos convencidos de que los porcentajes del 60% y del 90% resultan una contribución. Los motivos de esos porcentajes radican en que queremos proteger de la usura e identificamos que hay un público objetivo, que es aquel que está en inferioridad de condiciones o es la mayor víctima de esta práctica de abuso. En general, se trata de la gente de menores ingresos, no sólo por su habilidad, capacidad o tiempo de discernir los precios, sino por los temas de urgencia, lo cual está más ligado a esta vieja, antigua y bíblica persecución de la usura. Concentrémonos, entonces, a diferencia de lo que establece el marco legal vigente, que es un tope de precios -con las ineficiencias que ello trae- a que nos obliga el artículo 52 de la Constitución -no lo estamos innovando nosotros, sino que estamos trabajando con esa restricción- en aquellos que son más propensos a ser víctimas de estos abusos y liberemos al mercado de sectores, porque si transan por esos montos, pensamos “a priori” que no necesitan de protección. Entonces, no introduzcamos tantas restricciones en ese mercado. Es por eso que llegamos al 90%: para dar una mayor flexibilidad en las negociaciones, partiendo de esa premisa. Podría ser un porcentaje más alto, más bajo o no existir, pero nuestra interpretación jurídica de la Constitución es que en la medida en que existe un mandato constitucional en el sentido de que tiene que haber regulación de usura, no podemos dejar un tramo absolutamente liberado de topes. La idea fue, por un lado, rebajar el actual 75% al 60%, identificando los segmentos de población más necesitada y sabiendo que habrá un riesgo y un tamaño de crédito a los que no podrán acceder, tal como sucede en la actualidad por un tema de costos y de riesgos; y, por otro, permitir la realización de un mayor número de operaciones a tasas más altas en caso de ser necesario, en virtud de los riesgos o de los costos de operación.

En definitiva, esta es la filosofía que trasunta todo el proyecto y que quisimos reflejar en el articulado propuesto.

SEÑOR ANTIA.- Quiero abundar en algo que ya es conocido, pero que es bueno replantear. El país lleva décadas de experiencia en legislación en esta materia. Cuando comenzamos a trabajar en este tema vimos -como consecuencia de la propia experiencia que íbamos recogiendo en el Área de Defensa al Consumidor dentro de la Dirección de Comercio- contrariamente a lo que dice el señor Senador Alfie en cuanto a que a la gente sólo le importa la cuota, miles de casos de personas que fueron de alguna forma explotadas por oportunistas, precisamente porque el vacío legal era extraordinariamente grande. Nuestro marco legislativo, en lo que hace a la usura, no era inexistente pero estaba y está lleno de perforaciones, de ahí que esta ley pretende, ante todo -y agregando a lo que señalaba el señor Polgar- poner el foco en la protección de los más pequeños, de los más débiles.

La otra preocupación era que el ámbito de aplicación de la legislación no fuera sólo las instituciones de intermediación financiera ni sólo las relaciones de consumo, sino el conjunto de las actividades en las que se realizan operaciones financieras. Ese es el gran aporte de la ley. Creo que las modificaciones respecto a la tasa, que configura usura, son relativamente menores. En rigor, se baja del 75% al 60% en un segmento, pero se amplía al 90% en el segmento de empresas, es decir que ahí no hay un énfasis mayor. Creo que el punto principal de ese proyecto está en generar un ámbito de aplicación integral, universal para la legislación de usura, que en los hechos, repito, estaba perforado de muchas maneras, con distintas prácticas, por ejemplo, a veces usando formas institucionales como las cooperativas, desvirtuándolas para alcanzar ciertos propósitos, a veces operando desde instituciones que quedaban en una especie de limbo en materia de regulación y no eran controladas por nadie, incluso, empresas administradoras de crédito que no tenían control del Banco Central. Es decir que estos son los principales elementos que motivan esta propuesta.

La preocupación que plantea el señor Senador Alfie en cuanto a detallar en extremo los gastos, no es nueva porque está en la Ley de 1979 y en las posteriores -quizás se hace un poco más completa- y por primera vez se reconoce la existencia de ciertos gastos que se excluyen de estos conceptos de intereses más gastos, precisamente, para reconocer la existencia de un segmento de micro créditos, en el que los costos de operación son sensiblemente mayores -en la relación con el capital prestado- como consecuencia de que se opera con montos muy pequeños.

Por lo tanto, creemos que al reconocer estos gastos, apuntamos a otro objetivo que está claramente expresado en la exposición de motivos, que es el de, al tiempo de velar por la defensa de los prestatarios más débiles -el desarrollo del mercado financiero- no impedir el acceso de los sectores más pobres de la sociedad a alguna forma de financiamiento que necesiten. Y en el afán de conciliar esos objetivos, también reconocemos esta especificidad de una industria minorista que opera con grandes gastos en relación al monto prestado.

He leído la exposición que realizó aquí el contador Hughes -con quien por cierto nos hemos reunido varias veces- y no creo como sostiene el señor Senador Alfie, que esta ley impida en absoluto el desempeño y desarrollo de tarjetas de crédito que han tenido y tienen una enorme gravitación en el mercado financiero y en la actividad comercial, por lo que no vemos obstáculos de ningún tipo para la buena marcha de esa industria que simplemente va a operar en un marco, que en el caso de ellos es apenas más restrictivo y no se le genera el foco. Creo que donde va a haber grandes cambios es en las instituciones que no eran de intermediación financiera ni emisoras de tarjetas de crédito, pero que realizaban operaciones -cooperativas y otras empresas que se dedican a la actividad financiera regular; también los prestamistas eventualmente- que van a pasar a estar reguladas por el Banco Central o por el Área de Defensa al Consumidor, en un marco legal que pretende otorgar universalidad a los preceptos de la Ley de Usura.

SEÑOR ALFIE.- Justamente, las tarjetas de crédito son las que tienen escapatoria.

Entonces, hoy por hoy, este tema va a quedar más concentrado y más racionado el crédito, es decir, que va a ser al revés de los fundamentos y los motivos que busca el proyecto de ley, tal como ocurre tantas veces en economía cuando se quiere hacer algo y las consecuencias son exactamente opuestas.

Justamente, aquí lo que se está haciendo a la tarjeta de crédito -al final, la única existente en la actualidad- es otorgándole un monopolio que, por cierto, se lo fuimos dando en forma progresiva, inclusive, con el tema del descuento del IVA a determinadas compras, beneficio que es sólo para las tarjetas de crédito. De modo que, progresivamente, estamos aumentando el monopolio. Pero lo único que dije es que esas tarjetas van a subir el límite mínimo de compra, con lo cual se va a seguir dejando afuera a quienes tienen menos poder adquisitivo.

Respecto al tema de los gastos -90 unidades indexadas por gasto, aproximadamente $ 140- los exhorto a que se imaginen una compra de $ 1.000 o $1200, en donde esto es más del 10%. Ahora bien, en las compras más grandes, es menos del 10%. Cuando nosotros estábamos del otro lado del mostrador y nos presentaban estudios, lo que hacían las empresas era cobrar gastos iguales a todo el mundo, más chicos, pero la tasa de interés era lo que moderaba y transfería desde los préstamos más grandes a los más chicos; esto es, compensaban vía tasa de interés. Entonces, en el momento en que se aprieta la tasa de interés, no queda otra opción que poner todos los gastos a todo el mundo, con lo cual se va a restringir aún más, porque un crédito de $ 1.000 se va a encarecer en $ 140, lo que va a hacer que ese crédito tenga menos demanda. En definitiva, va a ser más complicado conceder esos créditos.

En realidad, hay un tema de subsidio cruzado implícito en el mercado, vía tasa de interés, desde los préstamos más grandes a los más chicos, que acá se está eliminando.

SEÑOR ANTIA.- No entiendo el razonamiento del señor Senador. Me gustaría que fuera más preciso, porque los costos que ahora reconocemos y exceptuamos a los efectos de calcular la tasa de interés de usura, son costos que existen, no los inventamos nosotros, son realidades que nos vienen de costado. Los estamos exceptuando para que esas actividades no caigan dentro de la usura y, en consecuencia, no se impida el desenvolvimiento de esa actividad. Por el contrario, estamos tratando de proteger la existencia de actividades de financiamiento a los sectores de menores ingresos.

SEÑOR ALFIE.- Explico mi razonamiento. Si en la tasa de interés carga el costo implícitamente y no lo explicita vía un gasto aparte en la tasa de interés, se toma en la tasa de interés el promedio del monto prestado. Entonces, se tienen operaciones de $ 5.000, $ 6.000 o $ 7.000 a las que al final el recargo total, les queda aproximadamente en un 10% o en un 12%, según la tasa. El mismo recargo del 12% se le cobra a una operación de $ 500 u $ 800. Entonces, cuando se hace el promedio total, el dinero que queda cubre estos gastos e implica una tasa de interés. Desde el momento en que se aprieta la tasa de interés y se permiten los gastos aparte, al que solicita $ 500 u $ 800 le van a cobrar igual los $ 140.

Esto significa que al de arriba le van a bajar la tasa y al de abajo le va a subir la tasa total implícita. Dicho de otro modo, no es la tasa, es el costo del crédito. Eso es lo que estaría haciendo esto, de manera implícita y es contrario a lo que se pretende. En el fondo, cuando este costo suba, algunas operaciones van a quedar afuera, porque va a haber gente que no va a querer tomar este crédito o quizás no tenga otra opción que tomarlo y, en ese caso, pagarlo más caro.

SEÑOR POLGAR.- Intentando responder a la inquietud del señor Senador Alfie, quiero decir que hemos trabajado mucho en el estudio de los distintos elementos en el mercado de crédito, que son necesarios tener en cuenta para saber exactamente dónde están los problemas o dónde se puede estar creando problemas. Pensamos que nos hemos aproximado a todas las casuísticas -por eso la novedad- pues hemos entrevistado a todos los interesados.

Con respecto a la argumentación del señor Senador Alfie, en dirección del mercado de las tarjetas de crédito o de préstamos en efectivo…

SEÑOR ALFIE.- Puede ser un crédito otorgado por cualquier casa.

SEÑOR POLGAR.- Entonces, creo que tal vez alguna parte del contenido de lo aquí manifestado por el señor Senador, no ha quedado claro.

Quiero decir que nosotros damos respuesta, pese a tener discrepancias con muchos de los actores e interesados. Por lo tanto, me parece que el argumento que pone sobre la mesa el señor Senador Alfie no fue expuesto por los interesados de la misma manera. Quizás, pase por ahí nuestra primera resistencia conceptual a efectos de entendernos.

Nosotros advertimos que el efecto y las distorsiones vienen por el lado de que si estrictamente nos concentramos en el pasaje del 75% al 60% -y dejamos a un lado otros aspectos que quizás pueden resultar más relevantes- hoy en día la tasa de interés estaría bajando. Esto llevaría a que algunos créditos, por tener un riesgo o costo mayor, estarían quedando fuera. Este es el efecto que provocaría el tope de precios, porque cuando uno controla el precio, no hace lo propio con la cantidad. El efecto es único; lo demás, son formas de medirlo o de exponerlo. Es más; si el efecto condujera a una caída estrepitosa de la tasa de interés, tendríamos dos componentes. Digo esto, porque dentro de los costos están los de la tecnología a dar, independientemente de quien sea y el costo financiero, ponderado definitivamente por el riesgo. En este aspecto discrepo con el señor Senador Alfie, porque considero que el riesgo tiene mucho que ver en todo esto.

Entonces, lo que nosotros decimos es que, al bajar ese margen al 60%, estamos siendo más estrictos con este mercado tan complicado que, según interpretamos nosotros, la Constitución aspira proteger.

Asimismo, si tenemos en cuenta que a la hora de otorgar un crédito hay costos fijos -que, en la medida en que el crédito sea chico, la tasa puede ser muy relevante- lo que hacemos -a diferencia del marco legal actual y vigente que pretendemos modificar- es admitir una ventana de gastos, que es automática y, por ella, se pueden descontar gastos por hasta 90 UI. De esa forma compensamos la posible baja de tasas de interés, resultante del tope del 60%, con una ventana de gastos que refleja una estructura de costos. Cabe indicar que ello será accesible tanto para créditos grandes como para chicos, más allá de que luego surja la complejidad de que las firmas sean, en general, multiproducto, donde vendan tarjetas y presten servicios. Entonces, como este hecho no hace a la cuestión de los interesados, no fue abordado directamente.

En definitiva, lo que hicimos fue velar por aumentar la defensa de los consumidores -poniendo el énfasis en la policía administrativa- eliminar la incertidumbre jurídica -que, en la práctica, llevaba a que esta actividad fuera desarrollada independientemente del marco legal vigente- y prever que, en términos de tasas de interés, se pudieran reflejar los costos del otorgamiento de los créditos más chicos.

SEÑOR ANTIA.- Me gustaría que los colegas del Banco Central del Uruguay hicieran referencia al hecho de que la tasa de interés efectiva anual debe ser de 365 días, tal como lo planteaba el señor Senador Alfie. Entiendo que desde la perspectiva de la Institución, esto procura definir un criterio único que compatibilice el tratamiento de los pasivos y de los activos financieros de las instituciones.

SEÑOR ALFIE.- Quiero señalar que el Banco Central del Uruguay calcula la tasa promedio sin IMABA, porque los Bancos cobran este impuesto aparte.

SEÑOR CANTERA.- Para responderle formalmente al señor Senador Alfie acerca de la información sobre las tasas de interés que se requiera de los Bancos y sobre las operaciones que se realizan en el mes, así como también sobre las que se determinan los cálculos, debo decir que el IMABA está incorporado en dichas tasas, sin perjuicio de que existen instituciones bancarias que, para determinadas operaciones, trasladan el IMABA al cliente en forma separada.

Con respecto a los 365 días que se expresan en la fórmula para el cálculo de las tasas de interés, seguramente que la fórmula como está presentada siempre puede ser mejorada, pero lo que nosotros hemos visto en la práctica es que algunas instituciones usan como referencia para calcular tasas efectivas de 360 días, otras, 365 y otras utilizan para las operaciones activas una cantidad de días como referencia y para las pasivas una distinta, siendo esto inconsistente dentro de las propias instituciones. Entonces, pensamos que la cantidad de días que se deben utilizar es la correspondiente a un año civil, es decir, los 365 días. Por esta razón es que figura esta cantidad de días si cuando se pretenda calcular la tasa mensual surgiera alguna inconsistencia, habrá que ajustarla, pero no creo que esto sea un inconveniente.

SEÑOR ALFIE.- Señalo lo siguiente.

Si se establece que la tasa es de 365 días cuando se hace la fórmula -incluso se señala que se puede calcular en Excel, Lotus, Qpro, etcétera- tenemos que tener en cuenta que, básicamente, tomamos 12 pagos en un año, no estamos tomando 365 días sino, reitero, doce períodos iguales. Por lo tanto, no es tan fácil hacer la cuenta, porque primero hay que convertir la tasa de 365 a una de 360 -que es un poquito menor- eso, a mi juicio, complicaría el cálculo.

Otro punto que quería mencionar es el siguiente. Estaba mirando las fórmulas del anexo y me da la impresión -si no estoy equivocado- que hay un problema de signo. En la ecuación 1, donde dice $D_0 + G_0 - P_0$, es decir, el capital más los gastos menos lo que paga en el momento cero es igual al flujo de pagos. Y aquí el flujo de pagos está con signo de menos. Es más, sería $P_1 - D_1 + G_1$ sobre 1+ i, + $P_2 - G_2 - D_2$, de lo contrario, del otro lado da negativo. Insisto que un positivo nunca es igual a un negativo.

SEÑOR CANTERA.- Me parece que hay que determinar cuidadosamente qué significa cada letra en esta ecuación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera ordenar un poco el trabajo, porque de por sí el tema ya es muy complejo. Entonces, solicitaría al señor Senador Alfie que aclarara lo que acaba de señalar.

SEÑOR ALFIE.- Hay una igualdad, del lado izquierdo está lo que se le entrega al futuro deudor, es decir, al que toma el crédito y es un número positivo y, en realidad, eso tiene que igualarse al valor actual de los flujos de pagos. Pero como los flujos de pagos -que son básicamente los P- tienen un signo negativo, el lado derecho va a ser negativo y nunca se va a llegar a la igualdad. Lo que planteo es que del otro lado tendrían que estar los P menos los D menos los G dividido uno más la tasa de interés elevado a la potencia que corresponda. El planteo es al revés o, en todo caso hay que poner un paréntesis recto y un signo de menos adelante.

SEÑOR POLGAR.- Tiene razón el señor Senador Alfie; nos hace revisar la fórmula nuevamente. Si se mira la ecuación dos, la idea es que hay dos flujos que tienen que dar igual a cero; y de la forma en que están planteados, no se llega a ese resultado.

No quiero restar trascendencia a la observación que se ha indicado, pero de todos modos esto no iba a conducir a un error, porque la fórmula sale por un proceso iterativo. Lo que se aplica es la fórmula en Excel; esto ilustra dos flujos que tienen que ser iguales, tal cual lo dice el artículo 7º. Es tan difícil como cierto; la dificultad, en este caso, no es fuente de ambigüedad. Entonces, una parte importante de este anexo -que quiso ser muy completo y que, lamentablemente, deslizó ese error que afortunadamente detectó el señor Senador Alfie- al final de la página 9, indica que el valor de "i" no puede ser despejado directamente de la ecuación dos -que también arrastra el problema de signo- sino que ilustra ese problema, es decir, que hay pagos en distintos momentos y que, independientemente de la periodicidad de los mismos, podemos dar contenido a esa fórmula. Entonces, cuando esos datos

se trasladan a una planilla de Excel -no hay que ser contador para hacerlo- y se pone cuánto se pagó en cada momento, cuánto se puede deducir de gastos y cuánto son los desembolsos -con las complejidades que queramos, ya sea en tiempo como en tasas, pagos y desembolsos, que no tienen por qué ser iguales- automáticamente las planillas lo calculan para nosotros. Según la periodicidad -y en referencia a lo que señalaba Cantera- usamos la fórmula tres, que nos da la tasa a ser comparada con la que publique el Banco Central.

Lo que quiero demostrar es que, con ese error de signo, no llegamos a ninguna conclusión equivocada; hay un ejemplo de un crédito pagadero en once cuotas mensuales y consecutivas, al que introdujimos la dificultad práctica, actual, de que algo se paga en el momento del desembolso -hay un carnecito o un timbre que le cobran en el momento al cliente y futuro deudor- y, según el valor de la UI y los gastos que se puedan deducir, se computa una tasa que es la que arroja automáticamente el programa. Una vez que aplicamos la fórmula número 3, en función de los períodos en que está definida, llegamos a la tasa comparable con la del Banco Central.

En la sesión pasada, el señor Senador Gamou trajo una inquietud respecto a cómo se leía el 60%, por lo que en el ejemplo quisimos ilustrar su significado.

En tal sentido, expresamos que la tasa hallada de 45.39 no puede superar un 60%, lo que equivale a 1.6 veces -aclarando así que no se trataba de sesenta puntos porcentuales- , llegando así en definitiva a una tasa que no exceda la usura.

En consecuencia, tendríamos esa corrección a hacer en el signo que, reitero, no afecta al ejemplo ni a las definiciones de cada una de las variables que creemos contemplan una casuística suficientemente amplia y general.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: no voy a ingresar en las procelosas aguas de la economía y menos de los contadores, porque me parece que no sólo no estoy al alcance, sino que en algún momento me da la sensación de que los Legisladores necesitamos traductor público de algunos temas o de otros. Algunos necesitamos traductor público de un idioma a otro y, en este momento, precisamos traducción del español al español, para algunos temas. No obstante, ello forma parte de las especialidades que cada uno desarrolla.

Ahora bien, tengo alguna preocupación de carácter más especial vinculada a los temas incluidos en los artículos 11 y 13, que refieren a la usura penal y al ámbito judicial.

En el día de hoy hemos recibido algunos visitantes que han planteado ciertas inquietudes respecto del alcance de la norma. Es cierto que el cálculo y los aspectos contables son realmente importantes en el momento del funcionamiento de la norma, por su naturaleza coercitiva. La coerción de la norma es lo que se utiliza en la sociedad para persuadir a los actores sociales o de una comunidad para no violarla y, por tanto, para no ser sancionados. Inclusive, esta puede ser una discusión filosófica sobre el tema, pero creo que es importante destacar que, en este caso, la naturaleza coercitiva de la norma es la que realmente va a imponer determinados criterios como para que el actor se ajuste o no a las disposiciones o a la conducta que le impone la norma.

En el tema de la usura penal hay dos aspectos importantes. Hoy ha sido cuestionado el aspecto subjetivo y, por eso, quiero resaltarlo ahora para que, de alguna manera, podamos intercambiar ideas. Me refiero a lo que se incorpora subjetivamente al hecho objetivo de la comprobación numérica de una situación de usura. Obviamente, los involucrados en este tema están relacionados con lo que dispone el artículo 13.

En cuanto a la usura penal, creo que los representantes de la Asociación de perjudicados por la usura...

SEÑOR PRESIDENTE.- Asociación de combatientes perjudicados por la usura.

SEÑOR ABREU.- Sí, los combatientes perjudicados por la usura o los comparecientes proponían eliminar nada menos que los aspectos subjetivos de la norma, dejando simplemente una definición objetiva. Entonces, al comprobarse la situación de la usura por el cálculo propuesto por el Poder Ejecutivo y las autoridades del Banco Central, y por los aportes positivos que ha hecho el señor Senador Alfie, ello sea suficiente como para poder aplicar la norma. Aquí hay dos temas importantes: se utiliza la ligereza y se aprovecha la necesidad o la inexperiencia de una persona.

Alguien plantea eliminar esto, pero nosotros pensamos que hay que reflexionar sobre el tema con mayor profundidad, sin perjuicio de que la deformación profesional siempre nos obliga a tener en cuenta conceptos como la ligereza. Pues aunque el tema sea recogido en otras normas, tenemos que buscar la manera de dar un mayor rigor técnico al manejo de los aspectos subjetivos. Al hablar de "ligereza" se podría pensar que, a veces, se puede pedir un préstamo corriendo.

En síntesis, tenemos que ver el alcance de todos estos temas, porque este es el corazón de la norma. Precisamente, el corazón de la norma le va a decir a quien incurrió en el delito de usura que va a ser castigado por 6 meses de prisión a 4 años de penitenciaría.

Por su parte, los combatientes perjudicados por la usura proponen -y ahora pasamos al otro tema- que esto se asimile a otro delito y que la pena vaya de 8 meses a 6 años, como forma de agravar y de dar mayor severidad a la aplicación de la norma.

En función de lo expuesto, quisiera saber cuál es la opinión de nuestros invitados respecto del aspecto subjetivo y si hay posibilidades entre los que están involucrados en el Poder Ejecutivo de dar un mayor ajuste o rigor jurídico a algunas de las expresiones, porque, en realidad, nos causan cierta perplejidad, más allá de que sabemos que la respuesta a esto viene de tal artículo o decreto. De alguna manera, en algún momento tendríamos que innovar para que Max Weber no termine obnubilando nuestra capacidad creativa.

Otro tema que me preocupa tiene que ver, por ejemplo, con las agravantes. Aquí hay una palabra que distorsiona, incluso, el concepto de delito, como sucede en el literal b), que habla de "la aceptación o exigencia de recaudos o garantías de carácter extorsivo". La extorsión es un delito claramente delimitado al que tendremos que buscarle mayor precisión técnica para que no quedemos deambulando en ambigüedades jurídicas, porque las agravantes son las que determinan, entre otras cosas, la libertad o no de una persona, la prisión, el castigo o lo que pueda ser la ejecución de la norma por parte de los jueces en materia de la coerción.

Otra reflexión que me permito hacer para ver si podemos trabajar en conjunto y ayudar es que el artículo 11 confunde tipificación legal con pena y, en su última parte, expresa: "La misma pena se aplicará a". En realidad, la metodología que utiliza el Código Penal es describir la figura delictiva afirmando, por ejemplo, que el que tal cosa y tal otra será castigado con tal pena. Acá se divide, se dice que el que hiciera tal cosa será castigado y se agrega "la misma pena se aplicará". Cabe destacar que los literales a) y b) son delitos tipificados; por lo tanto, tienen que ir al cuerpo del artículo para definir el delito y después las penas se van explicitando, pero no se puede asimilar, por la vía de la pena, la exención de la tipificación. No sé si me explico; tal vez estoy teniendo la revancha con los contadores por este lado, pero los abogados saben a qué me estoy refiriendo en el juego de la descripción de la tipificación del delito y las penas. Se trata de una contribución para poder mejorar y dar claridad, porque el centro del proyecto, más allá de la usura y de los cálculos, consiste en qué mensaje se da a la ciudadanía y al actor, si va a ser penado o no y cuál es el delito que comete.

Todo tiene que ser muy claro y muy bien explicitado, ya sea la tipificación del delito como las penas que se le van a aplicar e, incluso, se debe utilizar una terminología muy justa desde el punto de vista jurídico para que las agravantes no sean interpretadas en forma dual o para que después no terminemos con lo que siempre nos pasa a los abogados, que vivimos de las explicaciones contradictorias respecto de cuáles son las situaciones que se dan.

La segunda reflexión tiene que ver con el ámbito judicial, es decir, con el artículo 13, que es el número 14 en el proyecto sustitutivo que presenta la Dirección de Comercio del Banco Central. Es muy importante la participación del Instituto Técnico Forense, pero voy a hacer una reflexión. Tengamos en cuenta que una ley debe tener las condiciones necesarias como para que la burocracia no termine siendo un elemento que trabe todo el sistema de crédito, porque si obligamos aquí a que todos los jueces dispongan la remisión de los antecedentes al Instituto Técnico Forense o al órgano que el Poder Judicial determine, veremos que, en realidad, se trata de un tema que debemos analizar con mucho cuidado. No sólo la ley es importante, sino también su aplicación con los recursos necesarios como para poder hacer frente a todo este tipo de demandas que se van a producir en función del delito. Se está hablando de quince días hábiles, de manera que esperemos que no vayan a chocar con una realidad tal, como que no existe la organización adecuada, porque entonces quien incumple es la Administración. Y cuando es ésta la que incumple, el administrado o el que tiene un determinado perjuicio, aparte de poder ser acusado de usura, puede transformarse en un actor respecto del Estado, porque éste no cumple con las normas y los plazos que él mismo se establece. Hago esta reflexión porque, además, en el día de hoy el compareciente anterior habló sobre una

excepción que se establece en el artículo 14, cuando se dice: “Quedan exceptuados de la presente disposición”, es decir, de todo este procedimiento, “a) todos los títulos cuyo monto nominal originado”, etcétera, “b) los cheques bancarios y letras de cambio, c) los vales, pagarés y conformes cuyo acreedor sea una institución de intermediación financiera”. La argumentación que se hizo es que algunos de los principales actores en el ámbito de la usura son instituciones financieras. Parecería como que existe un tratamiento desigual o inequitativo. Se excepciona de este sistema tan estricto y fuerte a las instituciones que, se supone, han participado en forma activa en el ámbito de la tipificación del delito de usura.

Entonces, mi pregunta se extiende a saber cuál es la visión que ustedes tienen respecto del mantenimiento o no de esta excepción con relación al procedimiento que, adelanto, puede ser una traba burocrática más si no se acompaña de la debida agilidad del actuar de la Administración.

Concretamente, estas son las dos preguntas que quería realizar.

SEÑOR ANTIA.- Pediría a la doctora Acosta que se refiriera a los aspectos relativos a la usura penal, pero antes voy a señalar lo siguiente.

En lo que hace al ámbito judicial, quiero indicar que este fue un tema largamente conversado con la Suprema Corte de Justicia, con la que mantuvimos tres reuniones, ya que a esos efectos se creó una Comisión integrada por delegados del Ministerio de Economía y Finanzas y del Poder Judicial para buscar mecanismos eficaces a los efectos de resolver este tema. Sin embargo, quiero comentarles que todavía no tenemos un acuerdo pleno, porque ellos enfatizan en las restricciones y en las dificultades que tienen para llevar a cabo estos procedimientos en tiempo y forma, aunque tenemos pendiente una nueva reunión.

De todas maneras, es bueno señalar que al haber restringido esta intervención preceptiva del Instituto Técnico Forense -o quien el Poder Judicial establezca- a aquellos títulos cuyo monto nominal original sea inferior a las 50.000 Unidades Indexadas, suponemos que estamos ante un fenómeno mucho más acotado. Y digo “suponemos” porque, lamentablemente, por las dificultades informáticas del Poder Judicial en la forma de ingreso y registro de la información, no nos pudieron decir cuál es el volumen total y mucho menos por tramos de endeudamiento, que podría involucrar una operación de este tipo, lo que parece hablar de las dificultades que enfrenta ese Poder. Sin embargo, conscientes de esas dificultades, nuestra idea fue restringir al máximo y focalizar -como comentamos hace un rato- aquellos montos menores en los que, suponemos, hay un grado de indefensión mayor por parte del deudor. De ahí que se establece lo de las 50.000 Unidades Indexadas.

La exclusión de todos los vales, pagarés y conformes cuyo acreedor sea una institución de intermediación financiera tiene el mismo propósito de no atiborrar de gestiones -que juzgamos no imprescindibles- al Poder Judicial y reposa en la idea de que el contralor que ejerce el Banco Central del Uruguay sobre ellas rara vez -alguna vez ha habido algún episodio- determina la existencia de prácticas de usura. En consecuencia, creemos que restringiría severamente el objeto en el cual pretendemos esta intervención preceptiva.

Esa es un poco la lógica, es decir que aquellos títulos cuyo acreedor sea una institución de intermediación financiera están bajo el supuesto de que el Banco Central del Uruguay está cumpliendo adecuadamente su función de policía administrativa en lo que hace a este aspecto y no se presentan fenómenos extendidos o reiterados de usura en este terreno.

SEÑOR ABREU.- Si me permite, quiero pedirle una aclaración.

Deseo saber si esto comprende también a una tarjeta de crédito incluida en la prestación del servicio de una institución de intermediación financiera.

SEÑOR ANTÍA.- Si se trata de una tarjeta bancaria -están presentes los representantes del Banco Central del Uruguay, quienes seguramente podrán precisar el tema mejor que yo- es decir, emitida por un Banco, estaría contemplada dentro de las restricciones. Pero, el grueso de la operativa de las tarjetas de crédito lo hacen empresas administradoras de crédito no bancarias y, en consecuencia, no estarían excluidas. Esto es debido a que la realidad del mercado nos muestra, reitero, que el grueso de las tarjetas de crédito, las más activas y las que tienen mayor predominio en el mercado, son de empresas no bancarias.

SEÑOR ABREU.- Estoy tratando de reflexionar para hacer una contribución al tema.

Quiere decir que por esta vía, parecería que lo que se va a incentivar es la concentración de la participación de tarjetas de crédito en instituciones de actividad financiera. O sea que tendríamos una distorsión del mercado en función de que existiría un tratamiento diferencial frente al mismo instrumento, dependiendo de si está dentro o fuera de la institución. Si yo tengo una empresa cuya tarjeta de crédito no está incluida, como prestación de servicios, en el concepto de institución financiera, no estoy exceptuado de este tema, pero sí lo estoy si mi tarjeta de crédito está dentro de una institución financiera.

Entonces, en el mercado, ¿cuál es la primera reacción que se puede dar? Que la orientación natural al tratamiento desigual determine que la tarjeta de crédito tenga mucha más certeza y tranquilidad si su funcionamiento es con Bancos, con instituciones de intermediación financiera, que si se maneja fuera de ese ámbito.

SEÑOR ANTIA.- Me parece que la primera reacción a la que hace referencia el señor Senador Abreu y las conclusiones a las que arriba, manejan un razonamiento un poco desmesurado. Estamos hablando de montos pequeños, de menos de U$S 3.000, que es donde se ha puesto el foco. Ahí estamos generando una intervención preceptiva del Poder Judicial para determinar la existencia o no de usura previo al remate. Es decir que estamos en ámbito muy limitado.

Incluso, en general -según lo que hemos conversado con los emisores- lo que se da es que cuando los montos son pequeños, no suele haber acciones que lleven al remate de parte de las instituciones bancarias o de las empresas más grandes. Los acreedores buscan otros mecanismos para recuperar sus créditos pero, en general, no llegan a esas instancias con respecto a los préstamos de montos más pequeños.

O sea que el foco está puesto en proteger a usuarios de servicios financieros, generalmente, no bancarios, en lo que tiene que ver con montos pequeños que, presumiblemente, no tienen los medios para discernir adecuadamente la existencia o no de usura en esas operaciones. Y la realidad del mercado nos dice que, en el caso particular de las empresas de tarjetas de crédito, los principales emisores son entidades no bancarias y, en consecuencia, en teoría, siempre deberían estar contemplados, si emprendieron la acción judicial para recuperar un crédito.

Me parece un poco fuerte pensar que eso generaría un privilegio o un beneficio para los emisores de tarjetas de crédito bancarias con respecto a las no bancarias; me parece un concepto un poco adjetivo; no creo que esto tenga la entidad suficiente como para generar ese efecto, pero en fin, pienso que se trata de una primera reacción.

SEÑORA ACOSTA.- Quería decir dos cosas. Una de ellas es que, con respecto al artículo 13 -que ahora es el 14- en primer lugar, no estamos innovando demasiado, para gusto del señor Senador Heber. En realidad, ya en la actualidad los Jueces tienen la obligación de no dar trámite a las ejecuciones que persigan el cobro de intereses por encima de las tasas aceptadas. Por diferentes razones -la Suprema Corte de Justicia expuso aquí la suyas- esto no se está cumpliendo. Entonces, lo que tratamos de hacer es que efectivamente esto se haga, por lo que buscamos hacerlo más operativo.

En ese orden y también para que esto fuera operativo, buscamos reducir el número de casos para que el trámite no se volviera imposible, para no sobrecargar a la Suprema Corte de Justicia y para no dilatar excesivamente los juicios.

Asimismo, en ese orden buscamos tratar desigualmente a los desiguales. Entonces, no creo que haya una vulneración a la igualdad, por eso es que creemos que no habrá distorsión del mercado por esto. Si excluimos los vales, los conformes y los pagarés de las instituciones de intermediación financiera, es porque ellas están sometidas a una fuerte policía administrativa.

Esa es otra de las innovaciones que entendemos que tiene esta ley: una policía administrativa con potestades y competencias claras, sobre todo con potestades sancionatorias que antes no se tenía la certeza de si existían o no. Por eso excluimos de la intervención preceptiva al ITF. Ahora bien; si la policía administrativa fue ineficiente o si el deudor cree que, a pesar de todo, se le cobraron intereses usurarios, se puede defender, es decir, puede pedir la nulidad de los intereses usurarios y poner una excepción de pago parcial. No creo que esto -no soy economista- ocasione una

distorsión en el mercado ni que tenga tanta trascendencia. Lamentablemente, por las dificultades que señaló el economista Antía, no tenemos los números, pero creemos que son muy pocos los documentos que va a estar examinando el ITF. Además, son muy pocos los documentos por debajo de esa cifra que se ejecutan judicialmente. Generalmente, se ejecutan los de montos superiores.

Por otra parte, con relación a la usura penal, en la primera comparecencia dije que el espíritu de esta ley había sido preventivo más que represivo. Nos podríamos poner a discutir sobre teoría y finalidad de la pena y si el sujeto efectivamente se motiva en la norma para evitar incurrir en comportamientos que la ley no quiere. Personalmente, considero que la pena no sirve para nada. Soy de la teoría de Zaffaroni, un penalista muy reconocido, que ahora es Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina, pero no creo que éste sea el objeto de esta comparecencia. Está abierta la discusión sobre el tema de la usura penal, porque en realidad no fue el centro de nuestra atención. Creíamos que el énfasis debía estar puesto en la prevención y por eso la atribución clara de la competencia de la policía administrativa, el Área de Defensa del Consumidor y el Banco Central en su caso, estableciendo claramente las posibilidades de control judicial de la usura y que con eso no se llegue a la usura penal.

En cuanto al elemento subjetivo del delito, no estoy de acuerdo -aclaro que esta es una opinión personal; no estoy hablando ni siquiera por el equipo- con el proyecto de los representantes de AFINDU porque, en realidad, le quita la referencia subjetiva que es el aprovechamiento de la necesidad de la ligereza, más allá de que puede requerir una afinación. En ese sentido, no creo que haya objeciones. Realmente, la mirada no estaba puesta en la represión, sino en la prevención del fenómeno. Es más, aspiramos a que sean tan eficientes la policía administrativa y el control judicial que no sea necesario llegar a una respuesta penal.

SEÑOR ALFIE.- Ahora entendí lo que establece el artículo 12. La intervención del señor Senador Abreu me aclaró que la ley trata situaciones iguales de manera diferente.

Personalmente, pienso que las situaciones iguales hay que tratarlas de la misma manera, no llegando en ningún caso a la situación el artículo 14. Dado el sesgo que hay, la ley cede más las actividades hacia determinados oferentes.

Esto es algo adicional a lo que uno ve desde el punto de vista económico en algunos artículos. Si el sesgo es muy grande o muy chico, la realidad lo dirá, pero cualitativamente está haciendo eso.

La doctora Acosta dijo claramente que hay un sesgo, una discriminación hacia determinados oferentes. Algunos oferentes tienen determinado tratamiento y otros oferentes, uno diferente. No es el deudor, que es el núcleo de esto, quien determina el tratamiento, sino los oferentes. Me parece que es un error hacerlo así, basados en el presupuesto de que existe algo previo, porque hay muchas cosas que tienen otras previas, pero el tratamiento final siempre es el mismo.

SEÑORA ACOSTA.- Presumo, pero no graciosamente, señor Senador; lo hago porque ahora el Banco Central tiene una competencia clara para controlar a las Instituciones de Intermediación Financiera. También lo hago porque no le estoy vedando al deudor la defensa -igual se puede defender- sino que estoy aliviando el trabajo del Poder Judicial, reduciendo los títulos a examinar preceptivamente por el ITF, a aquellos que no tienen otro tipo de policía o que no tienen otro tipo de control.

SEÑOR ABREU.- Aquí puede haber un especial énfasis en el tema de la policía administrativa. La policía administrativa es muy importante desde el punto de vista del relacionamiento de los actores, pero por algo esto es un proyecto de ley “nulle pena sine lege”, es decir: no hay delito sin ley. Nosotros ahora estamos buscando la ubicación del delito de usura con el castigo correspondiente porque, de lo contrario, tampoco existe delito sin una pena. He aprendido que en la naturaleza de la norma jurídica está la coerción; esto quiere decir que ejerce una presión sobre el ciudadano para que se comporte de acuerdo a determinadas normas que la conducta legal establece ya que, de lo contrario, es penado.

Entonces, le atribuyo mucha importancia a este tema y no tanto al de la policía administrativa, porque se radica en distintos circuitos que son parte de la burocracia pero que no están referidos a la ley, como la Constitución o a la tipificación de un delito, con la gravedad que esto supone. Hablamos de penas que van hasta la pena de penitenciaría, más allá de que el mínimo es la pena de prisión. Reitero que este tema es muy importante, ya que sin este proyecto de ley creo que no existiría ninguna policía administrativa eficaz ni eficiente. La prueba de ello es que la usura -tal como dijo el

contador- viene de las discusiones bíblicas, es decir que la usura tiene una vieja historia, de la que también forman parte los grandes esquives que se le han hecho a las normas que tratan de establecer o regular la circulación del dinero en la sociedad. Soy muy obseso en este tema, porque la metodología y el rigor jurídico que establezcamos acá es lo que va a definir que los actores tengan o no, la posibilidad de esquivar -como sucede- la conducta que se quiere evitar en el ámbito de la usura, que es una historia no sólo mundial, sino uruguaya, que desde hace decenas de años no hemos podido canalizar. Por ello, insisto -más allá de que el profesor Zaffaroni pueda tener esa idea- en que hoy la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con la Ley de la Magistratura, tiene mayorías decididas en el ámbito argentino por el Poder Ejecutivo. Creo que la politización de la Justicia argentina ha llegado a niveles muy altos donde podemos tomar lo que dice un profesor.

Aclaro que tengo un miedo terrible a la Judicatura argentina porque, últimamente, está al servicio del poder político -lo digo con total responsabilidad- cosa que me preocupa enormemente y, si no, veamos otro tipo de ámbito donde se ha derramado la acción.

SEÑORA ACOSTA.- Creo que la trayectoria del profesor Zaffaroni es intachable.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que esta ha sido una reunión muy rica e intensa.

La Presidencia informa a los señores miembros de la Comisión y a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas que tenemos la intención de tratar los temas que figuran en los asuntos entrados a la brevedad, por lo cual si el Ministerio siente que dichos proyectos merecen algún comentario, les solicitamos nos lo hagan llegar por escrito o soliciten una entrevista en caso de ser necesario.

SEÑOR ANTIA.- Quisiera hacer dos breves consideraciones.

En el momento de señalar las innovaciones que traíamos al proyecto, omití hacer mención a otro cambio que figura en la página 3, en el literal b) del artículo 7º, y que está señalado en letra más clara. Se trata de la exclusión de los gastos fijos de un nuevo crédito hasta transcurridos sesenta días de la concesión del crédito anterior. Habíamos tomado un criterio, quizás fuertemente restrictivo, que no permitía este mecanismo habiendo un crédito vigente. El propósito era evitar un posible desvío, que era fraccionar los créditos y tener varios pequeños para poder beneficiarse de esta exención de este componente de gastos. Creemos que ello queda suficientemente salvaguardado estableciendo que deben transcurrir al menos sesenta días entre un crédito y otro. A su vez, reconoce una realidad del mercado, cual es la de que mucha gente opera con pequeños créditos con cierta frecuencia.

Por último, quería referirme a algo que aquí se ha mencionado y que, considero, no condice con el espíritu de la ley ni con el que trabajamos. Se ha dicho que se generan ciertos privilegios o beneficios a favor de algunos agentes respecto a otros: instituciones bancarias respecto a las no bancarias o emisores de tarjetas de crédito respecto a otras instituciones. Creo que ese no fue, para nada, el ánimo que nos guió y, aun cuando lo hubiera sido, en mi opinión, tampoco es una consecuencia que surge de aquí.

SEÑOR HEBER.- Es difícil saberlo.

SEÑOR ANTIA.- Por supuesto, es difícil saberlo, tal como dice el señor Senador Heber. Pero no obstante, el señor Senador Alfie decía que uno de los privilegiados de la vigencia de esta ley serán las administradoras de las tarjetas de crédito. Es bueno señalar que, si bien no surge de la versión taquigráfica de la sesión a la que comparecieron las entidades emisoras de tarjetas de crédito, tuvimos discusiones muy duras y ellas enfrentaron con bastante resistencia lo que dispone el artículo 6º. Esta disposición es algo compleja y, en esencia, dirime un tema muy irritante que ha sido objeto de permanentes consultas, reclamos y quejas en el Área de Defensa al Consumidor, que es el cobro de lo que en la jerga se llaman “intereses bonificables”, es decir, aquellos devengados desde la compra hasta el momento de la fecha de cierre de la tarjeta de crédito.

Creo que llegamos a laudar el tema de una forma bastante ecuánime, acordando que si la tarjeta es utilizada como tarjeta de compra y, en consecuencia, el estado de cuenta se paga al contado a la fecha de vencimiento, en ningún caso se pueden cobrar intereses bonificables, mientras que si es usada como tarjeta de crédito se pueden cobrar intereses bonificables a prorrata de la parte que se financia. Este tema fue bastante difícil y nos enfrentó con las entidades emisoras de tarjetas de crédito, las que aparentemente aceptaron esto a la postre. Ello revela que la ley enfrenta resistencias muy

severas en algunos agentes, pero de ninguna manera trata de generar privilegios para algunos agentes con respecto a otros.

SEÑOR POLGAR.- Hecha esa salvedad por parte del economista Antía, quiero resaltar que nos parece que con esta ley, a la postre, estamos introduciendo “perjuicios” con respecto al marco legal actual. Me refiero a que hoy existen algunas formas de operar en el mercado que están en condiciones de ventaja frente a otras. Hoy, nuestro mercado tiene competencia desigual y este proyecto quiere igualar a todos para que estén sujetos a lo mismo.

Lo que actualmente rige respecto a quiénes están alcanzados por la Ley de Usura lleva a que haya empresas que otorgan créditos que dicen que no están alcanzados por esta ley; incluso, están debidamente asesoradas. Eso sí es motivo de discusión. En ese sentido, decían algunos perjudicados que hay interpretaciones que llevan a sostener, con ejemplos prácticos, que no están alcanzados por la Ley de Usura y precisamente con eso es que quiere terminar este proyecto de ley.

SEÑOR ALFIE.- Voy a hacer uso de la palabra sólo para hacer una aclaración. Tal como habrán advertido, en ninguna de las preguntas o cuestionamientos que aquí han realizado los miembros del Poder Ejecutivo, se atacó el punto de que la Ley efectivamente pone a todos los agentes bajo el mismo marco legal. Los únicos comentarios que se hicieron básicamente son técnicos y fueron sobre aspectos y efectos, por lo que no hay discusión respecto a lo que acaba de señalar el economista Polgar. Tampoco hay discusión en torno a la intención; lo que sucede es que a alguno de nosotros nos parece que los efectos no se corresponden con la intención, como muchas veces pasa en economía. Nada más.

Insisto en que digo esto sólo para aclarar y no para que me contesten. Repito, no es un tema de intencionalidad, sino de efectos prácticos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que este último cruce de comentarios entre el economista Polgar y el señor Senador Alfie hace al proyecto en su generalidad, por lo que fue oportuno. Estamos a las órdenes para cualquier futura instancia que sea necesaria realizar a fin de enriquecer el trabajo de la Comisión y la aprobación del proyecto de ley. La idea es empezar discutirlo la próxima semana artículo por artículo.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 47 minutos)